المبحث الأول

ماهية الفساد الإداري وأسبابه وآثاره في المجتمع السعودي وانعكاساته على التنمية الاجتماعية

المطلب الأول

ماهية الفساد الإداري

البحث في مفهوم الفساد يمثل- بلا ريب- إحدى الأمور المعقدة التي يواجهها الباحثون في هذا المجال؛ ومرد ذلك إلى تباين الدراسات والمناهج المتبعة لدراسة هذه الظاهرة، فضلًا عن اختلاف مناهل الباحثين.

الفرع الأول

مفهوم الفساد الإداري

الغصن الأول

تعريف الفساد في اللغة

مما لا شك فيه أن استقراء كتب اللغة ومعاجمها، يبين لكل ذي لب حصيف، أن الفساد يطلق في العربية نقيض الصلاح. قال الراغب الأصفهاني، الفساد من الفعل الثلاثي (ف س د)، وهو أصل يدل على الخروج. فالفساد خروج الشيء عن الاعتدال، قليلًا كان الخروج عنه أو كثيرًا، و يضاده الصلاح، ويستعمل ذلك في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة[1].

وبإمعان النظر في استخدامات العرب لهذا المصطلح يتبين أنه يُطلق أيضًا على التلف والعطب، و كذلك على الاضطراب والخلل والجدب والقح. فيقال فسد اللحم أو اللبن أي انتن و عطب، وفسد العقل، بمعنى بطل، وفسد الرجل أي جاوز الصواب والحكمة، وفسدت الأمور اضطربت وشابها الخلل.[2]

الغصن الثاني

مفهوم الفساد الإداري في التشريع الإسلامي

---

[1]- الراغب الأصفهاني - المفردات في غريب القرآن - دار المعرفة-بيروت- لبنان- الطبعة الثالثة- 2001 - ص 381

[2]- د/ عبد الله محمد الجيوس- الفساد مفهومه وأسبابه وسبل القضاء عليه رؤية قرآنية- المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث- الرياض- 2003- ص4.

من الجـدير بلفت الانتبـاه أن لفـظ الفسـاد ومشـتقاته ورد ذكـره كثـيرًا في القرآن الكـريم، ومن ذلـك قولـه تعـالى:" وَلاَ تُفْسِـدُواْ فِي الأَرْضِ بَعْـدَ إِصْلاَحِهَا"[1]. وقولـه تعـالى:"ظَهَـرَ الْفَسَـادُ فِي الْبَـرِّ وَالْبَحْـرِ "[2]. وكـذلك قـول الله تعـالى: " إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَـدُوهَا "[3]. وأيضًـا قولـه تعـالى:" الَّذِينَ طَغَـوْا فِي الْبِلَادِ* فَأَكْثَرُوا فِيهَا الْفَسَاد "[4]. وكذلك قوله تعالى:" وَلَا تُفْسِـدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْـدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ رَحْمَةَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِنَ الْمُحْسِنِينَ "[5].

وفي السنة النبوية الشريفة: عَنْ أَبِي الدَّرْدَاءِ رضي الله عنه عَنْ رسول الله صـلى اللـه عليـه وسـلم قَـالَ: "ألا أُخْبِـرُكُمْ بِأَفْضَـلَ مِنْ دَرَجَـةِ الصِّـيَامَ وَالصـلاة والصدقة؟". قَالُوا: بَلَى يَا رسول الله، قَالَ: "إِصْلاحُ ذَاتِ الْبَيْنِ، وَفَسَـادُ ذَاتِ الْبَيْنِ هِيَ الْحَالِقَةُ"[6]. وعن النعمان بن بشير رضي الله عنهما قَـالَ: سَـمِعْتُ رسـول اللـه صلى الله عليه وسلم يقول: «...أَلاَ وَإِنَّ فِي الجَسَدِ مُضْغَةً إِذَا صَلَحَت صَلَحَ الْجَسَـدُ كُلُّهُ، وَإِذَا فَسَدَتْ فَسَدَ الْجَسَدُ كُلُّهُ، أَلاَ وَهِيَ القَلْبُ»[7].

قال ابن الجـوزي:" الفسـاد: تغيُّر عمَّا كـان عليـه من الصَّـلاح، وقـد يقـال في الشيء مع قيام ذاته، ويقال فيه مـع انتقاضـها، ويقـال فيـه إذا بطـل وزال، ويُـذكر الفساد في الدِّين كما يذكر في الذَّات، فتارةً يكون بالعِصيان، وتارة بالكفر، ويُقـال في الأقوال إذا كانت غير منتظمة، وفي الأفعال إذا لم يعتدَّ بها"[8].

ويعرف البعض الفساد الإداري من الوجهـة الشـرعية بأنـه:"الإخلال المقصـود بالسلطات الممنوحة بموجب ولاية شرعية عامة أو خاصة، أو قصد اسـتعمالها بمـا يتعارض مع مقاصد الشريعة الإسلامية من تلك الولاية واقعًا أو مآلاً"[9].

يقول الإمام الزمخشـري:"الفسـاد: خـروج الشـئ عن حـال اسـتقامته وكونـه منتفعًا به، ونقيضه الصلاح، وهو الحصول على الحال المستقيمة النافعة"[10].

[1]- سورة الأعراف- الآية 56.
[2]- سورة الروم- الآية 41.
[3]- سورة النمل- الآية 34.
[4]- سورة الفجر- الآيتان 11، 12.
[5] - سورة الأعراف- الآية 85.
[6]- أخرجه البخاري في الأدب المفرد ص142 برقم 391، وأحمد في مسنده 6: 444 برقم 27548، وأبو داود برقم 4919، والترمذي برقم 2509 وقال: حديث صحيح،
[7]- أخرجه البخاري في الإيمان برقم 52؛ ومسلم في المساقاة برقم 1599، واللفظ له عن النعمان بن بشيررضي الله عنه.
[8]- جمال الدين أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد الجوزي- نزهة الأعين النواظر في علم الوجوه والنظائر- المحقق: محمد عبد الكريم كاظم الراضي- مؤسسة الرسالة – بيروت- الطبعة الأولى- 1404هـ - 1984م- ص469.
[9] - د/ آدم نوح القضاة- نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري- أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد- جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية- الرياض- 1424هـ- ص 365.
[10] - أبو القاسم جار الله محمود بن عمر الزمخشري- تفسير الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل- الجزء الأول- دار الفكر – 1397هـ، 1977- ص 179.

يقول الإمام القرطبي:"والفساد ضد الصلاح وحقيقته العدول عن الاستقامة إلى ضدها فإذا كان الصلاح في الإسلام هو موافقة الشرع، وفعل ما أمر الله به، واجتناب ما نهى الله عنه؛ فإن الفساد يكون معصية للشارع بمخالفة أوامره وارتكاب نواهيه"[1].

الغصن الثالث

تعريف الفساد الإداري

اختلف الفقهاء حول تعريف الفساد نظرًا لاختلاف منابعهم و مشاربهم وتوجهاتهم الفكرية، ومن ذلك نذكر:

(1)- تعريف الفساد - رؤية اجتماعية:

ما لا ريبة فيه أن الفساد وفقًا لعلماء الاجتماع يعد ظاهرة اجتماعية، فهو بمثابة تعبير عن مجموعة الأعمال المرتكبة بالمخالفة للقانون والعرف، والتي يبتغي مرتكبيها تحقيق مزية أو منفعة خاصة لهم على حساب المصلحة العامة.

ومن ثم فإن الفساد – تبعًا لهذه الرؤية- يعرف بأنه: "السلوك الذي ينحرف على المعايير والقواعد التي تنظم ممارسة وظيفة عامة، أو أداء دور جماعي للحصول على نفع شخصي أو جماعي غير مستحق، أو التهاون في الالتزام بمعايير الأداء السليم للواجبات، أو تسهيل ذلك للآخرين"[2].

2- تعريف الفساد - رؤية قانونية:

ما لا ريبة فيه أن ظاهرة الفساد كانت ولا تزال محل اهتمام بالغ من قبل فقهاء القانون، ويتجلى ذلك من خلال التعريفات الكثيرة التي رصدت في هذا المجال، نذكر من ذلك - على سبيل المثال- أن الفساد لا يعدو إلا أن يكون:" نية استعمال الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هيبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية، مالية أو غير مالية، وبشكل مناف للقوانين والتعليمات الرسمية"[3]. كما عُرف بأنه:" تصرف وسلوك وظيفي سيء، فاسد خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام، والخروج على النظام لمصلحة شخصية"[4].

---

[1]- محمد بن أبي بكر القرطبي- الجامع لأحكام القرآن- الجزء الأول- دار الشعب- القاهرة- 1372هـ- ص 202.

[2]- انظر: د/عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران- واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية- مرجع سابق- ص22.

[3]- مرجع سالف الذكر- ذات الموضع.

[4]- د/ عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران- واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية- رسالة ماجستير- قسم العلوم الشرطية -جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية- الرياض-2003- ص21

3- تعريف الفساد - رؤية إدارية:

من غير المنكور أن الفساد الإداري يأتي على رأس أنواع الفساد كافة، من حيث خطورته وآثاره المباشرة في المجتمع؛ ومرد ذلك بالقطع إلى الدور الحيوي الذي تلعبه المؤسسات والهيئات في تسيير وتصريف شئون العامة، وهو ما يجعله أكثر التصاقًا وأثرًا في أفراد المجتمع. ووفقًا للرؤية الإدارية للفساد فإن البعض يعرفه بأنه:" سلوك الموظف العام ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة"[1]. وذهب آخرون إلى تعريفه بأنه هو:" النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي، والتي تؤدي فعلًا إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة، سواء كان ذلك بصفة متجددة أم مستمرة، وسواء كان بإسلوب فردي أم بإسلوب جماعي منتظم"[2].

ولذلك اتجه فئام من الباحثين إلى القول بقصر النظر والتصور للفساد، حينما يتم حصره فقط في دائرة مخالفة القواعد القانونية السائدة في المجتمع؛ ومرد ذلك إلى أن النظام القانوني نفسه يمكن أن يكون فاسدًا بذاته، أو من شأنه السماح بممارسات تؤدي إلى تقنين الفساد. وذلك لأن هذه القواعد من ابتكار الطبقة المسيطرة أو القوى الخالقة للقانون كما سماها "ريبيير"[3]، والتي قد تكون فاسدة.

ثانيًا: تعريف الفساد من منظور المنظمات والهيئات الدولية:

1- تعريف منظمة الأمم المتحدة:

من الجدير بالذكر أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 إلى توصيف الأعمال الجريمة التي تعتبر سلوكًا فاسدًا في الوقت الحاضر، تاركة المجال للدول الأعضاء لمواجهة أشكال أخرى مختلفة من الفساد قد تستجد مستقبلًا. أي أنها لم تأخذ منحى إعطاء تعريف فلسفي أو وصفي للفساد؛ من أجل فتح الباب أمام احتواء الأنشطة المستجدة، والتي قد يكشف عنها الواقع العملي.

ولهذا اكتفت الاتفاقية بالإشارة إلى صوره[4]، الواردة في الفصل الثالث من المادة 15 إلى المادة 25: وهي رشوة الموظفين الوطنيين، رشوة الموظفين العموميين الأجانب، اختلاس ممتلكات وتبديدها أو تسريبها بشكل أخر من قبل

---

[1]- Gopal J.Yadav, "Corruption in developing countries: causes and solutions", op.cit, p. 1.

[2]- د/ مرتضى نوري محمود - الاستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق- المؤتمر العلمي حول النزاهة أمام الأمن والتنمية- هيئة النزاهة- العراق- ديسمبر 2008 –ص7.

[3] -Ripert(G.):” Les forces créatrices du droit”,Paris,L.G.D.J.,1955.p.71 et s

[4]- د/ عامر خياط- مفهوم الفساد "المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية"- مرجع سابق – ص 49؛ د/ أحمد بن عبد الله بن سعود الفارس- تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة" دراسة تأصيلية مقارنة"- رسالة ماجستير - جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية- كلية الدراسات العليا- الرياض- 2008- ص30.

الموظف، الرشوة في القطاع الخاص،...إلخ. ولعل مرد هذا الاتجاه من جانب الاتفاقية إلى مراعاتها لمفهوم الفساد الذي يتسم بالمرونة والتنوع المستمر؛ مما يقتضي التعامل معه بذات النهج؛ حتي يمكن تكييف مفهوم الفساد مع المجتمعات المختلفة والمتباينة الخصائص.

2- تعريف منظمة الشفافية الدولية:

عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه:"سوء استغلال المنصب العام من أجل تحقيق مكاسب ومصالح خاصة، أو هو إساءة استعمال السلطة التي أؤتمن عليها لمكاسب شخصية"[1].

وتفرق المنظمة في إطار تعريفها للفساد بين نوعين[2]: **الأول:** الفساد بالقانون: ويتضمن جميع صور الرشاوى التي تدفع نظير أداء خدمة أو إعطاء أفضلية في إطار القانون من الشخص المرتشي، وقد درج العمل على تسمية ذلك بـ "مدفوعات التسهيلات". والنوع **الثاني:** الفساد ضد القانون: ويتضمن دفع العطية إلى الشخص المرتشي نظير أداء خدمة مخالفة للقانون، أو القرارات واللوائح المعمول بها مرفقيًا.

ومن الجدير بلفت الانتباه أن المنظمة عادت- تحت تأثير اجتهادات عدد من الباحثين - لتعرف الفساد بأنه: "السلوك الذي يمارسه المسؤولون في القطاع العام أو القطاع الخاص، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين، بهدف إثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونية، ومن خلال إساءة استخدام السلطة الممنوحة لهم."[3]

ثالثًا: التعريف التشريعي للفساد:

- تعريف المنظم السعودي:

سار المنظم السعودي على ذات نهج كثير من التشريعات المقارنة[4]، فلم يضع تعريفًا للفساد الإداري بالحد الجامع المانع؛ وذلك حكمة منه. فلا ريب في أن

---

[1] - د/ محمد صلاح الدين حسن- موسوعة جرائم الفساد الاقتصادي- جرائم الفساد (الكتاب الأول)- دار الكتاب الحديث- دون تاريخ- ص 224.

[2]- د/عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود- الفساد والإصلاح "دراسة مقارنة"- منشورات اتحاد الكتاب العرب-دمشق- 2003- ص 22؛ د/ محمد الأمين البشري- الفساد والجريمة- منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية- الرياض- 2007- ص 41

[3]- د/ عبد الخالق فاروق- الفساد في مصر" دراسة اقتصادية تحليلية"- العربي للنشر- القاهرة- 2006- ص10.

[4] - ومن ذلك القانون المصري، حيث نجد أن المشرع المصري لم يعرف مصطلح الفساد، ولكنه ركز وتحدث عن الرشوة في المادة103 و 103 مكرر من قانون العقوبات، وإن كان قد أشار إلى بعض مظاهره.

الفساد تتنوع صوره باستمرار وتتباين مع كل حصر من جانب المنظم لعقاب مرتكبيه. ومن ثم كان التوجه من قبل المنظم بالأخذ بالانهج الموسع المرن وليس المنهج الحصري للجرائم؛ لأن هذا الأخير من شأنه أن يخلق الثغرة أمام الفسدة للهروب من العقاب، عن طريق اتباع طرق لم ينص المنظم على تجريمها. فضلًا عن أن الأمر لا يخلو من تباين في تعريفات الباحثين، تبعًا لتباين خلفياتهم وتخصصاتهم العلمية والفلسفية، وكذلك المعايير الاقتصادية والحضارية التي تستخدم في تبين ماهو فاسد من السلوكيات والممارسات وما هو مبرر منها.

- أنواع الفساد:

من غير المشكوك فيه أن تنوع صور الفساد كان له أثره على رؤى المفكرين والباحثين عند رصدهم لأنواعه، بالإضافة إلى اختلاف رؤيتهم وفلسفتهم. ولهذا اتجه البعض[1] إلى تقسيم الفساد إلى نوعين:

(أ) الفساد طبقًا لأثره: وهو يفترق إلى نوعين

1- الفساد الكبير(الجسيم). 2- الفساد الصغير(البسيط).

(ب)- الفساد تبعًا لمجال انتشاره: وهو يفترق إلى ستة أنواع:

1- الفساد العقائدي. 2- الفساد الأخلاقي. 3- الفساد الاجتماعي. 4- الفساد الاقتصادي.

5- الفساد الثقافي. 6- الفساد السياسي.

واتجه البعض الأخر إلى تقسيم الفساد إلى أربعة أنواع، وذلك على النحو التالي:

(أ)- طبقًا لمجال نشأته: وهو يفترق هنا إلى أربعة أنواع، وهى:

1- الفساد الاجتماعي. 2- الفساد الثقافي. 3- الفساد الاقتصادي و الإداري. 4- الفساد السياسي.

(ب)- طبقًا للمعيار القانوني: ويفترق الفساد وفقًا لهذا المعيار إلى نوعين:

1- الفساد في المبادلات المقيدة بشرط. 2- الفساد في المبادلات المشروطة.

د/ سليمان عبد المنعم- قانون العقوبات "القسم الخاص"- دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- 2003- ص 38

[1]- انظر: د/ عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران- واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية- مرجع سابق- ص 26، 27.

(ج)- الفساد بحسب درجته: ويفترق إلى نوعين: 1- الفساد العادي. 2- الفساد الشامل.

(د)- الفساد بحسب أفراده: ويفترق إلى نوعين:1- فساد أفراد القطاع العام. 2- فساد أفراد القطاع الخاص.

وسلك البعض[1] في معرض تبيانه لأنواع الفساد مسلكًا أكثر شمولًا، وهو على النحو التالي:

(أ)- الفساد وفقًا للمجالات والأنشطة النوعية:

1- الفساد الإداري. 2- الفساد الاقتصادي. 3- الفساد الأمني والعسكري. 4- الفساد السياسي.

(ب)- الفساد وفقًا للسلطات الحاكمة:

1- فساد رأس الدولة وأفراد أسرته. 2- فساد أعضاء السلطة المحلية. 3- فساد أعضاء السلطة التشريعية. 4- فساد أعضاء السلطة القضائية. 5- فساد أعضاء السلطة الدينية.

(ج)- الفساد وفقًا لمداخله وأدواته:

1- الفساد الموجه للمال العام. 2- الفساد الواقع على الأراضي العامة. 3- الفساد المنصب على المباني العامة. 4- الفساد القاتل للوقت العام. 5- الفساد المنصب على المرافق العامة. 6- الفساد المنصب على البيئة العامة.

7- افساد المنصب على المعدات والأجهزة العامة.

(د)- الفساد وفقًا لنطاقه الجغرافي:

1- الفساد المحلي. 2- الفساد الإقليمي. 3- الفساد الدولي.

(هـ)- الفساد وفقًا للقطاعات الخدمية:

1- فساد اجتماعي. 2- فساد فني. 3- فساد صحي4- فساد رياضي. 5- فساد إعلامي. 6- فساد تعليمي[2].

---

[1] - د/ عامر الكبيسي- الفساد والعولمة تزامن لا توأمة- المكتب الجامعي الحديث- الرياض- 2005- ص 78-80.

[2] - د/ خالد بن عبدالرحمن آل الشيخ - الفساد الإداري"أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته، نحو بناء نموذج تنظيمي"- رسالة دكتوراه- كلية الدراسات العليا جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية- الرياض- 2007- ص50.

الفرع الثاني

الأبعاد التاريخية والمجتمعية لظاهرة الفساد الإداري

ما لا ريبة فيه أن البشرية جمعاء عانت ولا زالت من ظاهرة الفساد، والتي تنشر سمومها في جسد المجتمعات الإنسانية كافة. وهى ظاهرة لم تظهر بين عشية وضحاها، و إنما عرفت منذ القدم ومرت بتطورات عديدة. فمنذ خلق الله تبارك وتعالى آدم عليه الصلاة والسلام، ونفخ فيه روحه، وأخبر الملائكة أنه سيكون خليفة في الأرض؛ كان الانطباع الأول الذي تبادر عند الملائكة هو التعجب من إنشاء هذا المخلوق، وذلك بقولهم:" أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاء وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ "، وكان الرد الإلهي البليغ:" إِنِّي أَعْلَمُ مَا لاَ تَعْلَمُون "[1].

ومما لا شك فيه أن تقصي تاريخ المجتمعات الإنسانية القديمة فيه كثير من الدروس والعبر حول الآثار الجمة التي لحقتها جراء تفشي وباء الفساد في جنباتها، وبين أفرادها حكامًا ومحكومين.

ففي بلاد الإغريق نجد أن الفساد وجد في المدن اليونانية البيئة الخصبة لنموه وترعرعه؛ ولذا عمد كثير من الحكماء والفلاسفة اليونانيين على تشخيص هذه الآفة ومواجهتها. ومن ذلك نرى أن صولون يطلق في تشريعاته قانونًا لإرشاد موظفي الدولة، وضبط عملهم الإداري، وسعى كذلك لإرساء مبدأ المساواة الاجتماعية في بلاد اليونان، والتي غلبت عليها النزعات الطبقية كالأوليجاركية والارستقراطية، وغيرها[2].

وفي مصر الفرعونية نجد الكثير من مظاهر الفساد- بالرغم من أن نظام الإدارة عندهم كان يتسم بالدقة وحسن التنسيق – وذلك مثل تقديم الفراعنة أبنائهم وأقاربهم في وظائف الإدارة (الوساطة والمحاباة)، فضلًا عن تواطؤ حراس المقابر الفرعونية مع اللصوص لسرقة محتوياتها من قطع وحلى ذهبية. وكذلك الرشوة كنتاج لتفشي نظام جباية الضرائب، بجانب نظام الترقية في الوظائف الإدارية الذي شابه المحاباة، بالإضافة إلى سعيهم إلى استغلال السلطة لتحقيق مراميهم الشخصية[3]. ولقد ثبت من الوثائق التاريخية قيام ثورة شعبية في مصر بسبب ضعف السلطة المركزية، وتفشي نظام الإقطاع وانتشار الفساد[4].

---

[1] - سورة البقرة- الآية 30.

[2] - د/عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود- الفساد والإصلاح "دراسة مقارنة"- مرجع سابق- ص 10؛ جيروم غيث- أفلاطون جدلية الفساد والصراع الطبقي، جدلية المثل والمشاركة، جدلية الإصلاح والحرية و الوحدة- منشورات الجامعة اللبنانية-بيروت- 1982- ص18.

[3] - د/ منير الحمش- الاقتصاد السياسي، الفساد، الإصلاح، التنمية- اتحاد الكتاب العرب- دمشق- 2006- ص 11.

[4] - د/ صوفي أبو طالب- تاريخ النظم القانونية والاجتماعية- دار النهضة العربية- القاهرة - 1976- ص 312.

وفي حضارة بلاد ما بين النهرين، نجد أن الوثائق – التي يعود تاريخها إلى نحو 3000 قبل الميلاد- تشير إلى أن المحكمة الملكية كانت تتصدى للنظر في قضايا الفساد (مثل قبول الرشوة، استغلال النفوذ،...إلخ). وكانت قراراتها في هذه الجرائم تصل إلى حد الإعدام. كما نجد حمورابي ملك بابل صاحب التشريع المعروف، يشير في المادة السادسة من تشريعه إلى جريمة الرشوة، ويشدد العقاب على الشخص طالب الرشوة، وهذا يدل بما لا يدع مجالًا للشك على مقصده نحو اجتثاث آفة الفساد[1].

أما الحضارة الرومانية فنجد أن نظامها الإداري تأثر بآفة الفساد، ومن الأمثلة على ذلك شراء الوظيفة من الغير، والتعيين في الوظائف العليا وفقًا لمنهج وراثي. ولهذا شاب النظام الإداري الروماني الكثير من مظاهر المحسوبية والوساطة بشكل كبير. وكل ذلك بالرغم من أن الرومان اتبعوا فكرة المركزية واللامركزية، وكذلك نظام التوظيف والحكم المحلي[2].

ومن الجدير بالذكر أن النظام الإسلامي ابتدع بعض الوسائل لمكافحة الفساد، وتتمثل في اعتماد القيم والمبادئ والأخلاق الكريمة كأساس للعمل، واعتماد مبدأ الرقابة المالية على الإدارة (نظام الحسبة)، وتأصيل القيم الإسلامية النبيلة لدى الموظفين، والعمل على تولية الأكفاء والأمناء المراتب القيادية العليا[3].

وفي العصور التالية للعصر النبوي والخلفاء الراشدين، نجد أن الآفة انتشرت في عصر الدولتين الأموية والعباسية. ففي العصر الأموي بذل المال للجماعات والفرق المعارضة من أجل كسب الولاء، وضمان الحفاظ على المناصب، وفي العصر العباسي نجد بزوغ الوساطات لدى القادة، وتفشي الرشوة، وعلى الأخص في الدواوين المصرية بما فيها أصحاب الشرطة[4].

---

[1]- د/عبد الله أحمد المصراتي- الفساد الإداري"نحو نظرية اجتماعية في علم الاجتماع(الانحراف والجريمة) دراسة ميدانية- المكتب العربي الحديث- الإسكندرية- 2011- ص 24

[2]- د/عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران- واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية- مرجع سابق- ص25

[3]- د/ نواف سالم كنعان- الفساد الإداري والمالي وأسبابه، آثاره، و مسائل مكافحته- مجلة الشريعة والقانون- جامعة الإمارات العربية المتحدة- كلية القانون- العدد 33- 2008- ص92، 93؛ د/ عبد الله أحمد فروان- تطبيقات الإدارة الإسلامية في مكافحة الفساد- المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد- أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية- مركز الدراسات والبحوث- الرياض- 2003- ص 2 وما بعدها.

[4]- د/عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود- الفساد والإصلاح "دراسة مقارنة"- مرجع سابق- ص16

وفي العصر العثماني، لم يخلو الأمر من وجود مراتع للفساد الإداري، ويتجلى ذلك على سبيل المثال لا الحصر في انتقاء موظفين غير أكفاء عن طريــق الرشوة والوساطة والمحسوبية[5].

الفرع الثالث

الوثائق العالمية والمحلية المعنية

بمكافحة الفساد الإداري داخل المجتمعات

المطلب الأول

الوثائق الدولية لمكافحة الفساد الإداري

أولًا: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

مما لا شك فيه أن اتفاقية الأمم المتحدة تمثل ذروة عمل استمر عدة سنوات، فلقد جاءت نتيجة لمفاوضات طويلة وشاقة، اقتضى الأمر فيها معالجة العديد من المسائل المعقدة من مختلف الجهات. وكان السعي نحو الوصول إليها – دون ريب- اقتناع الكافة بأن الفساد لم يعد شأنًا محليًا، بل هو ظاهرة عبر وطنية، تضرب بجذورها إلى كافة المجتمعات والاقتصادات؛ ومن ثم أضحى التعاون الدولي على اقتلاع جذور الفساد ومكافحته أمرًا ضروريًا.

ولذلك بذلت العديد من المحاولات من قبل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة؛ للوصول إلى خارطة طريق شاملة وواضحة لمكافحة الفساد على المستويين المحلي وبالتبعية الدولي. ومن ذلك نذكر:

(أ)- إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية الذي اعتمد بالقرار رقم 191/51 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996. (ب)- المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المعتمدة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 59 / 51 المؤرخ في 12 ديسمبر 1996. (ج)- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي اعتمدت بالقرار رقم 25 / 55 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000.

ولقد آتت الجهود المبذولة أكلها بعد أن تم الوصول إلى وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتمدتها الجمعية العامة في 31 أكتوبر 2003 (القرار رقم4/ 58 المؤرخ في 31 أكتوبر 2003)، وفتحت باب التصديق عليها في المؤتمر رفيع المستوي المنعقد بميريدا بالمكسيك بين 9 و 11 ديسمبر 2003، ودخلت حيز التنفيذ 14 ديسمبر 2005.

ثانيًا: منظمة الشفافية الدولية[2]:

---

[5]- مرجع سالف الذكر- ص 108 وما بعدها.

من المقطوع به أن منظمة الشفافية تتبوء مقعد الريادة من بين المنظمات الدولية – غير الحكومية- من ناحية النشاط والفاعلية في مكافحة الفساد. ويتبدى ذلك من دورها الكبير في إعداد الدراسات والإحصائيات والجداول الخاصة بترتيب الدول من حيث خلو الفساد في مجتمعاتها أو تفشيه. وهى تهدف من وراء ذلك إلى زيادة فرص مساءلة الحكومات، من خلال إبراز بيان هام وجلي يحوى معلومات تكاد تقترب من الصحة، حول مدى فعالية السياسات المتبعة لمكافحة ومحاربة الفساد بها[1]. فلا ريب في أن العالم وفقًا لموجات العولمة المتلاحقة بات قرية صغيرة، ومن شأن تفشي الفساد في إحدى أحيائها، إمكانية نقل العدوى إلى غيره من الأحياء.

ومما لا شك فيه أن هذه المنظمة ممثلة في غالبية دول العالم، بما فيها المملكة العربية السعودية (هيئة الرقابة ومكافحة الفساد). ولقد حددت المنظمة عدة مبادئ يمكن السير على هديها لمحاربة الفساد، ومن ذلك تجميع وتحليل ونشر المعلومات حول الفساد، لزوم إعمال التحالف بين ذوي المصالح في مقاومة الفساد، إرساء الدعم الكافي للفروع المحلية من أجل تحقيق مهمتها، ضرورة زيادة الوعي العام لدى الأفراد بأضرار الفساد، وعلى الأخص في الدول النامية والفقيرة[2].

ثالثًا: الجهود العربية لمكافحة الفساد:

من غير المشكوك فيه أن المجهودات العربية في مجال مكافحة الفساد لم تئن لحظة في سبيل إصلاح المجتمعات العربية، والحفاظ على استقرارها وقيمها الغالية، ويأتي في أوائل هذه المجهودات:

(أ)- اتفاقية التعاون العربية والخبرات التي أقرتها جامعة الدول العربية سنة 1983 لتعزيز التعاون بين الدول العربية في تبادل المعلومات والخبرات والمساعدة القضائية في مجال مكافحة الفساد والرشوة.

(ب)- وكذا الاتفاقية الأمنية بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي التي أقرت سنة 1995 لمكافحة الجريمة بين هذه الدول من خلال تبادل المعلومات والخبرات وتسليم المجرمين.[3]

[2] - يعود الفضل في تأسيس هذه المنظمة إلى الألماني "بيتر إيجن"، و قد أنشئت سنة 1993، ومقرها برلين.

[1]- أ/ عبير مصلح- النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد– ائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة(أمان)- القدس - 2013- ص 87

[2]- د/ صالح حسن كاظم- الجهود الدولية الرامية لمنع الفساد ومكافحته- مؤتمر مكافحة الفساد في العراق- جامعة المنصورة- العراق- 2010 -ص 48؛ـ أ/ عبير مصلح- النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد – مرجع سابق- ص 88

[3]- د/ نواف سالم كنعان- الفساد الإداري والمالي وأسبابه، آثاره، و مسائل مكافحته- مرجع سابق- ص98

ومن الجدير بالتنبه إليه أن المنظمة العربية للتنمية الإدارية التابعة لجامعة الدول العربية لعبت دورًا رائدًا في مجال تنمية وإصلاح الإدارات في الدول العربية، وتبدى ذلك من خلال دأبها على عقد المؤتمرات العلمية؛ من أجل رفع وعي الكافة بعظم أضرار الفساد[1].

كما لعب مجلس وزراء الداخلية العرب دورًا لا يخفى على أحد في مجال مكافحة الفساد، من خلال عقده لعدة لقاءات ومؤتمرات علمية متخصصة لبحث طرق محاربة الفساد بكافة صوره. وذلك حرصًا منه على التنبيه على أضراره ولزوم الحيطة منه، وضرورة تقصي السلوك السوي من جانب الأفراد الإداريين والمتعاملون معهم. ولعل أهم انجازاته ما يلي[2]:

(أ)- مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد . (ب)- المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين.

(ج)- مشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد.

الوثائق الوطنية المعنية بمكافحة الفساد في المجتمع السعودي

والجهات الموكول لها مكافحته

- (أولًا): الوثائق الوطنية المعنية بمكافحة الفساد في المجتمع السعودي:

ما لا ريبة فيه أن المملكة العربية السعودية تتميز بمنهجها القائم على الشريعة الإسلامية الغراء، والتي تعد بمثابة الركن الركين في نظامها، وذلك وفقًا لما نصت عليه المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم[3]. ومن ثم فإن المملكة في إطار سعيها الدؤوب نحو مواكبة التطور في كافة أنظمتها، مع الأخذ في الاعتبار عدم الخروج عن عقيدتها وثوابتها، خطت عدة خطوات نحو تحقيق هذه الغاية، منها سن بعض المراسيم والنظم لمكافحة الفساد، ومن ذلك:

---

[1]- د/ خالد بن عبدالرحمن آل الشيخ - الفساد الإداري"أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته، نحو بناء نموذج تنظيمي"- رسالة دكتوراه- كلية الدراسات العليا جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية- الرياض- 2007- ص 86.

[2]- د/ خالد بن عبدالرحمن آل الشيخ - مرجع سالف الذكر- ص 86؛ - د/عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران- واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية- مرجع سابق- ص 86.

[3]- نصت المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/90) وتاريخ 23/8/1412هـ على أن "المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية ذات سيادة تامة، دينها الإسلام ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، وةلغتها اللغة العربية وعاصمتها الرياض".

(1)- النظـــام الأساســـي للحكم الصـــادر بـــالأمر الملكي رقم (أ/90) وتـــاريخ 27/8/1412هـ.

(2)- نظـام الخدمـة المدنيـة الصـادر بالمرسـوم الملكي رقم (م/ 49) و تـاريخ 10/7/1397هـ.

(3)- نظـام مكافحـة الرشـوة الصـادر بالمرسـوم الملكي رقم (م /36)ـ وتـاريخ 29/12/1412هـ.

(4)- المرسوم الملكي رقم (م /19)ـ و تاريخ7/ 3/ 1382هـ. المتعلق بمساءلة الموظفين ومحاسبتهم عن مصادر ثرواتهم المشكوك فيها.

(5)- نظـام تـأديب المـوظفين الصـادر بالمرسـوم الملكي رقم (م/7)ـ و تـاريخ 2/2/1391هـ.

(6)- نظـام تـأمين مشـتريات الحكومـة وتنفيـذ المشـروعات الصـادر بالمرسـوم الملكي رقم (م/14) وتاريخ7/4/1397هـ.

(7)- نظـام مكافحـة الـتزوير الصـادر بالمرسـوم الملكي رقم (م/114) وتـاريخ 26/12/1412هـ.

(8)- المرسـوم الملكي رقم (43) لعـام 1377هــ، الخـاص بجـرائم اسـتغلال الوظيفة للمصلحة الشخصية، والتحكم في أفراد الرعية، وسوء الاستعمال الإداري كـالعبث بالأنظمـة والأوامـر، والتعليمـات، واسـتغلال العقـود، بمـا في ذلـك عقـود المزايدات، والمناقصات، والاختلاس، أو التهديـد، أو التفريـط في الأمـوال العامـة، وإساءة المعاملة والإكراه باسم الوظيفة كالتعذيب، والقسوة، أو مصادرة الأموال، وسلب الحريات الشخصية.

(9)- قـرار مجلس الـوزراء رقم 15بتـاريخ17/1/1420هــ،. القاضـي بتطـبيق التوصيات الأربعين لمكافحة غسل الأموال الصادرة من لجنة العمل المالي (FATF).

(10)- نظـام السـجل التجـاري الصـادر بالمرسـوم الملكي رقم 21/1/1409هــ، الذي يلزم بتسجيل أسماء من يـزاول التجـارة من تجـار وشـركات و أهم العناصـر التي يقوم عليها نشاطهم التجاري.

(11)- نظام مكافحة غسل الأموال الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/39) و تاريخ 25/6/1424هـ.

(12)- نظـــام المحامـــاة الصـــادر بالمرســـوم الملكي رقم (م/٣٨) و تـــاريخ 28/7/1422هـ.

(13)- نظـام محاكمـة الـوزراء الصـادر بالمرسـوم الملكي رقم (م/88)ـ و تـاريخ 22/9/1380هـ

(14)- نظـام قـوات الأمن الـداخلي والخـاص بكيفيـة محاكمـة الضـباط الصـادر بالمرسوم الملكي رقم (م/30)ـ وتاريخ4/12/1384هـ، وما تبعه من لوائح تابعة أو مفسرة له، تنظم أي مستجدات تظهر لم يشر إليها النظام.

(15)- نظام الإجـراءات الجزائيـة الصـادر بالمرسـوم الملكي رقم (م/39) وتـاريخ 28/7/1422هـ.

- (ثانيًا): الجهات المكلفـة بمكافحـة الفسـاد في المملكـة العربيـة السعودية:

من المعلوم أن النظام الأساسي للحكم قد أفـرد بابًـا خاصًـا بـأجهزة الرقابـة وذلك في الباب الثامن منه، و حدد الأجهزة المختصة بمكافحة الفساد الإداري.

إن المتتبع والناظر بعين فاحصـة يـبين لـه بمـا لا يـدع مجـالًا للشـك أن جهـود المملكة العربية السعودية في مكافحة الفساد الإداري، لا تخرج عن ثلاث مراحـل، وهى[1]: **أولًا- جهـود وقائية**: وهى الجهـود الـتي تتم قبـل وقـوع الجريمـة محـط الفساد الإداري. ولا ريب في فعالية هذه المرحلة وأفضليتها على ما سـواها؛ ومـرد ذلك إلى قلة تكلفتها وكونها أكثر ترشـيدًا للمـوارد. **ثانيًا- جهـود دفاعيـة:** وهى الجهود التي تتم أثناء وقوع جريمة الفسـاد الإداري. **ثالثًا- جهـود علاجيـة:** وهى الجهود التي تتم بعد وقوع جريمة الفساد الإداري.

ومن المعلوم أن المملكة العربية السعودية بها أكثر من جهة، كـل منهـا تقـوم بأدوار مختلفة، ومن هذه الجهات ما يلي:

1- هيئة الرقابة والتحقيق:

هيئة الرقابة والتحقيق هي هيئة حكومية مستقلة تتمتع بشخصية معنوية عامـة، ولقد أنشئت بموجب نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/7) بتاريخ 1/2/1391هــ، والـذي تنـاول شـؤون التـأديب الإداري، واضـعًا نصـب عينيـه تحقيق العدالة وكفالة الضمانات للموظف. وهى جهة تختص برقابة أداء الموظفين لواجباتهم، والتحقيق معهم إذا ما بدر منهم تقصير ما أو مخالفة للوائح الموضوعة.

ومن الجدير بالذكر أنـه صـدر أمـر ملكي في 12 ديسـمبر 2019 تم بموجبـه ضم هيئة الرقابة والتحقيق وكذلك المباحث الإدارية إلى الهيئـة الوطنيـة لمكافحـة الفساد، والتي تم تعديل اسمها ليصبح هيئة الرقابة ومكافحة الفساد.

[1] - لمزيد من التفصيل حول مراحل مكافحـة الفسـاد في المملكـة العربيـة السـعودية: راجـع: د/ خالد بن عبدالرحمن آل الشيخ - الفسـاد الإداري"ـ أنماطـه وأسـبابه وسـبل مكافحتـه، نحـو بنـاء نموذج تنظيمي"ـ مرجع سابق- ص 94-96

2- الديوان العام للمحاسبة (ديوان المراقبة العامة سابقًا):

وهو جهاز رقابي مستقل ماليًا وإداريًا، مرجعه المباشر إلى الملك، ويتدى دوره في الرقابة على أداء الأجهزة والوزارات الحكومية في المملكة، ويهدف كذلك للرقابة على كافة الإيرادات والمصروفات العامة للمملكة،و التحقق من حسن استعمالها، فضلًا عن عمله على ترسيخ مبادئ الشفافية والحوكمة.

ولقد صدر المرسوم الملكي رقم(م/9) بتاريخ 11/2/1391هـ بالموافقة على نظام ديوان المراقبة، والذي كان من مزاياه أن قام بإعطاه ديوان المراقبة العامة استقلالًا تامًا في السلطة التي يمارسها في مجال الرقابة المالية، وتأتى ذلك من خلال ربطه بأعلى سلطة تشريعية في الدولة. ولقد حدد المرسوم اختصاصات الديوان في رقابة الالتزام بكافة الأنظمة الواجب مراعاتها، وكذلك الرقابة المالية اللاحقة. و تم تحويل اسم ديوان المراقبة العامة إلى الديوان العام للمحاسبة، وذلك بموجب أمر ملكي صدر بتاريخ 29/12/1440.

3- ديوان المظالم:

هو هيئة قضائية مستقلة، ترتبط بالملك مباشرة، وغايتها إرساء العدل والرقابة القضائية على الأعمال الإدارية، من خلال الدعوى المنظورة أمامها؛ بهدف التيقن من حسن تطبيق الأنظمة و اللوائح المقررة؛ فضلًا عن تمكين صاحب الحق من التظلم.

ومن الجدير بلفت الانتباه أن التطورات توالت حول الديوان واختصاصاته[1]، حتى وصلنا إلى أخر نظام لديوان المظالم وهو الساري حاليًا، والذي صدر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) بتاريخ 19/9/1428هـ قرار مجلس الوزراء رقم 303 بتاريخ 19/9/1428هـ. وهو في حقيقته امتداد للمرحلة السابق(مرحلة القضاء الإداري المستقل[2]). فلقد أكد على أن ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقل، ومكون من محاكم إدارية، ومحاكم استئناف إداري، ومحكمة إدارية عليا. وله كذلك مجلس للقضاء الإداري مواز للمجلس الأعلى للقضاء. وحدد اختصاصاتهم وكيفية الاعتراض على الأحكام، ونظر الأحكام القابلة للاستئناف، ودعاوى الإلغاء والتعويض، وغيره.

4- هيئة الرقابة ومكافحة الفساد:

هي هيئة وطنية ترتبط بالملك مباشرة، مستقلة ماليًا وإداريًا- كانت تسمى في السابق الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد - وتهدف إلى حماية النزاهة

[1] - لمزيد من التفصيل حول ديوان المظالم، ومراحله: راجع: د/ أيوب بن منصور الجربوع- اختصاص ديوان المظالم بوصفه جهة قضاء إداري "دراسة تحليلية مقارنة بين نظامي ديوان المظالم 1402هـ - 1428هـ"- مجلة العدل – العدد (51)- رجب 1432هـ.

[2] - وفقًا للمرسوم الملكي رقم (م/51) و بتاريخ 17/7/1402هـ، والذي نصت المادة الأولى منه على أن: "ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بجلالة الملك".

وتعزيز مبدأ الشفافية ومكافحة الفساد الإداري والمالي، وتطهير المجتمع من آثاره الوخيمة، وتبعاته الضارة على مؤسسات الدولة والأفراد وكذلك الأجيال المقبلة. وتتكون من عدة أجهزة إدارية متخصصة، وتأسست بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 165 وتاريخ 25/5/1432هـ.

ومن الجدير بالتنبه إليه أن أمرًا ملكيًا صدر بتاريخ 15/4/1441هـ، وتم بموجبه ضم كلا من هيئة الرقابة والتحقيق، والمباحث الإدارية إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد(هيئة الرقابة ومكافحة الفساد حاليًا).

5- اللجنة العليا لمكافحة الفساد:

تأسست اللجنة العليا لمكافحة الفساد الأمر الملكي رقم (أ/38) بتاريخ 15/2/1439هـ، والذي حدد مهام اللجنة في حصر المخالفات والجرائم، إصدار أوامر منع السفر والقبض، واتخاذ كل ما يلزم من إجراءات احترازية، من أجل ضمان إحالة المخالفات للجهات القضائية، ولها كذلك اتخاذ ما يلزم مع المتورطين في قضايا الفساد. وللجنة الاستعانة بمن تراه، ولها الحق في تشكيل فرق للتحري والتحقيق وغير ذلك، ولها أيضًا أن تقوم بتفويض بعض أو كامل صلاحياتها لهذه الفرق. وعند إكمال اللجنة مهامها؛ ينبغي عليها أن ترفع للملك تقريرًا مفصلًا عما توصلت إليه من نتائج، وما اتخذته من إجراءات بهذا الشأن. وفيما يتعلق بتشكيل اللجنة العليا، فإنها تنعقد برئاسة ولي العهد الأمير محمد بن سلمان، وعضوية كل من: رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، رئيس هيئة الرقابة والتحقيق، والنائب العام، ورئيس ديوان المراقبة العامة، ورئيس أمن الدولة.

المطلب الثاني

أسباب وآثار الفساد الإداري في المجتمع السعودي وانعكاساته على التنمية الاجتماعية

الفرع الأول

علاقة الفساد الإداري بالظواهر الاجتماعية السائدة في المجتمع السعودي.

من المسلم به أن الفساد الإداري، يلقي بظلاله وآثاره الضارة على كافة قطاعات المجتمع السعودي. ومرد ذلك إلى تداخل العلاقات الاجتماعية وتبادل العلاقات بين الأفراد ومختلف المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، يجعل للفساد جذورًا متغلغلة في كل مناحي الحياة.

الغصن الأول

الفساد الإداري وأثره على انتشار الجريمة المنظمة في المجتمع

ما لا ريبة فيه أن الجريمة كظاهرة اجتماعية قديمة قـدم عمـر الإنسـان على سـطح الأرض، فـأول جريمـة وقعت على الأرض كـانت واقعـة قتـل قابيـل لأخيـه هابيل. وارتكاب الجريمة مرجعه إلى أسباب عديدة، ولعـل هـذا كـان مثـار بحث و محاولات كثيرة من قبل العلماء؛ وذلك بهدف التوصل لنظرية تفسر سـبب إقـدام الجاني على ارتكاب الجريمة. وبمعنى أدق التقصي حـول عوامـل نشـأة الظـاهرة الإجراميــة؟. وقــد اتجــه البعض إلى تفســير الظــاهرة الإجراميــة بفســاد البيئــة الاجتماعية، كالبيئة العائلية، والتي تلعب دورًا هامًا في التنشئة وتوجيه السلوك.

ومع تطور المجتمعـات والمنظومـات الأمنيـة والقانونيـة المجابهـة للجريمـة؛ تطـور بالتبعيـة الفكـر الإجـرامي، وبـرزت على السـاحة طرقًـا جديـدة لارتكـاب الجريمة، ومن ذلك ما أطلـق عليـه الجريمـة المنظمـة. والـتي تعتمـد على فكـرة مفادها إنشاء جماعة واحدة ذات أيديولوجية تتصف بالتنظيم والاسـتمرارية. وكـان من آثارهـا أن امتـد النشـاط الإجـرامي عـبر الحـدود بين الـدول، ليصـبح بمثابـة الإخطبوط الذي يمسك بتلابيب يده أنحاء جمة من أحياء المعمورة. مما ساهم في نشر أضرار الفساد بين الدول، على وجـه لم تسـلم منـه أي دولـة غنيـة كـانت أم فقيرة.

ومن غـير المشـكوك فيـه أن تنـوع الأنشـطة الإجراميـة الـتي تقـوم بهـا هـذه الجماعة الواحدة، فضلًا عن نفوذها داخـل المجتمـع؛ كـان لـه دور بـارز في تغذيـة جرائم أخرى تتصل بهـا، ومن أهمهـا دون جـدال الفسـاد الإداري. وذلـك من خلال استقطاب بعض الموظفين للانضمام إلى التنظيمات الإجرامية، وتقـديم الرشـاوى والهدايا، الأمر الذي أدى إلى الإضرار بهدف النشاط الإداري، والمتمثـل في لـزوم تقـديم المصـلحة العامـة على مـا عـداها من مصـالح. والمتتبـع لأنشـطة الجريمـة المنظمة التي ترتكب في البلدان التي تنتشر فيها، يجد العلاقـة واضـحة جليـة بين الجريمة المنظمة والفساد الإداري[1].

ولقد عرفتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنيــة فـي عـام2003 م:" بأنها جماعة ذات هيكل تنظيمي، مؤلفة من ثلاثة أشخاص أو أكثر، موجودة لفترة من الزمن وتعمل بصورة متضافرة بهدف ارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم الخطيرة أو الأفعال المجرمة وفقًا لهذه الاتفاقية، من أجل الحـصول على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى، بشكل مباشر أو غير مباشر".

ومن الجدير بالإشارة في هذا الموضع أن المملكة العربيـة السـعودية تقـوم بـدور فعـال في مشـاركة المجتمـع الـدولي في محاربـة الفسـاد عامـة من خلال التوقيـع أو التصـديق على عـدد من الاتفاقيـات الخاصـة بمكافحـة الفسـاد بشـكل مباشر أو بشكل غير مباشر. كما أنها شاركت في اتفاقية الأمم المتحـدة لمكافحـة الجريمة المنظمة عبر الوطنية على وجـه الخصـوص، إذ وقعت عليهـا في ديسـمبر

[1] - د/ محمود شريف بسيوني- الجريمة المنظمة عبر الوطنية "ماهيتها ووسائل مكافحتها دوليًا وعربيًا"- دار الشروق- القاهرة- 2004 - ص 32

2000 وانضـمت في ينـاير 2005. وبـذلك تكـون من الـدول الـتي حملت لـواء المبادرة في مكافحتها؛ الأمر الذي حدا بها لوضع آليات قانونية وإدارية لتفعيل مبدأ النزاهة ومكافحة الفساد الإداري.

الغصن الثاني

الفساد الإداري وأثره على الشفافية المجتمعية

من غير المشكوك فيه أن الشفافية تعد إحدى أهم السبل الكفيلة بالحفـاظ على المال العام، ومجابهة الفساد والقضاء عليـه. فهى آليـة ناجحـة اتبعتهـا جميـع الإدارات الحديثة في النظم الديمقراطية، وأثبتت نجاعتها في الحد من آفة الفسـاد ، التي تضرب بشكل خاص القطاع العام.

والشفافية والفساد مفهومان يقعان على طرفي نقيض من بعضـهما، فنمـو أحدهما يعني تراجع الأخر واضمحلاله. أي انه كلما اتسـعت دائـرة الشـفافية، فـإن الأثر الحتمي لذلك هو تراجع دائرة الفساد، والعكس. ومن ثم يمكن اعتبـار انعـدام الشفافية عاملًا مساعدًا في انتشار واستفحال الفساد، ومحاولة صـريحة للمواربـة عليه والسماح بمروره. فلا شك في أن التعامـل غـير الشـفاف يخفي أعمـالًا تضـر بالصالح العام والخاص للأفراد، وهـذا من شـأنه بلا مـراء الحـط من قـدر الوظيفـة والعامة والعمل العام والاحترام الواجب لهم.

فالشفافية تعد اللقاح اللائق والواقي من الفساد، فعن طريقها يمكن حصـر بؤر الفساد، ومعالجتها ومعاقبـة الفاسـدين. ولهـذا تعـد الشـفافية من أهم وسـائل الوقايـة من الفسـاد، وذلـك من خلال مـا ترسـله من إشـارات ضـمنية لمن يخفي فساده، أو لم يتكشف أمره بعد، أن يسارع بـالعودة إلى صـوابه ومعالجـة أخطائـه قبل بزوغها للعلن. ولكل ذلك كان إعمـال مبـدأ الشـفافية أمـرًا وجوبيًـا في جميـع التعاملات، وجعلها واقعًا ملموسًا لا إطارًا نظريًا مهمشًا.

وتعرف الشفافية بأنها "الوضوح التام في اتخاذ القـرارات، ورسـم الخطـط والسياسات، يعقب ذلك عرضها على الجهات المعنية بمراقبـة أداء الحكومـة نيابـة عن الشعب، ومن ثم خضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسـبة والمراقبـة المستمرة"[1].

مما لا شك فيه أن الشـفافية تقـوم بـدور بـارز وجلي في مكافحـة الفسـاد الإداري؛ ولهذا باتت مطلبًا أساسيًا في القوانين واللوائح والتشريعات والإجـراءات، وذلك من حيث تبسيطها، وإعطائها لمحة من السـهولة والدقـة والوضـوح. ومن ثم يمكن وضـع حـدودًا للانحرافـات الإداريـة، وهـذا يتـأتى من عـدة عناصـر، وتـأتي الشفافية في مقدمتها؛ كونها تعد حجر الأساس في نجاح المنظمات والمؤسسـات في مكافحة الفساد.

---

[1] -د/ محمد الصيرفي – التطوير التنظيمي – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية– 2006 – ص 16.

وانطلاقًا من إدراك المملكة العربية السعودية لتأثير الفساد اقتصاديًا واجتماعيًا وأمنيًا على أي مجتمع، وإقرارًا بجهودها في مجال حماية النزاهة ومكافحة الفساد، فقد تحركت بحزم وقوة لمكافحته والتصدي له باتخاذ جميع الإجراءات النظامية، وتقديم الدعم اللازم للجهات المختصة المعنية بمكافحته. وبالرغم من جميع الجهود والتدابير التي اتخذتها المملكة العربية السعودية، فإنها لم تكن بمنأى عن جرائم الفساد، شأنها في ذلك شأن سائر دول العالم[1].

الغصن الثالث

الفساد الإداري ودوره في انتشار الحوكمة داخل المجتمع

مما لا شك فيه أن الفساد جرثومة تنخر في قواعد وبنيان أى مجتمع؛ وبمعناه المعروف وتعدد صوره، كان ولا يزال الدافع نحو إعمال الحوكمة وتغليب معانيها وآلياتها على كل ما عداها من قوالب وطرق علاجية. فالحوكمة هى بمثابة ردة فعل للمجتمع تجاه الفساد أو لنقل أنها بمثابة أجسامًا مضادة لقتل وانتزاع كل ما يعتريه فيروس الفساد، واجتثاث أوصاله منعًا لانتشاره وتوغله داخل الجسد الاجتماعي. ومن هنا يتجلى الأمر ويزداد وضوحًا بأن الفساد والحوكمة ضدان لا يجتمعان، فغالبًا ما لا يستقيم عيش أحدهما في وجود الأخر، فالمعركة بينهما معركة بقاء، لا معركة علو أو سيطرة.

ولقد عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحوكمة بأنها: ممارسة السلطة السياسية والإدارية والاقتصادية، لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها.

ومن ثم يمكن القول بأن الحوكمة تشير إلى "الحكم الصالح" القائم على أخلاقيات العمل، وتعني أيضًا كل ما من شأنه أن يساعد على تحقيق الشفافية والمساءلة والديمقراطية[2]. أو هي عبارة عن الإطار القانوني والنظامي والأخلاقي الذي يحكم العلاقات بين الإدارة التنفيذية وأعضاء مجلس الإدارة والمساهمين من جهة، وواضعي التنظيمات الحكومية وأصحاب المصالح وغيرهم من جهة أخرى، وإيجاد إطار للتفاعل فيما بينهم للإشراف على عمليات الشركة.

وآليات الحوكمة تفترق إلى نوعين: الأولى: **داخلية:** وتتبدى في دور مجلس الإدارة القيام بواجباته في التوجيه والرقابة، وهو عادة يلجأ إلى إنشاء مجموعة من اللجان من بين أعضائه من غير التنفيذيين. وتتمثل هذه اللجان في لجنة التدقيق، ولجنة المكافآت، ولجنة التعيينات، ولجنة التدقيق الداخلي. الثانية **خارجية:** وتتمثل في الرقابات التي يمارسها أصحاب المصالح الخارجين على

---

[1]- راجع: د/ أحمد بن محمد السالم - نبذة مختصرة عن جهود المملكة العربية السعودية في مجال حماية النزاهة ومكافحة الفساد - جريدة الرياض - الاثنين: 24 ذي القعدة 1431 هـ - العدد 15470 .

[2]- د/أحمد عيتاني- حوكمة الشركات مسيرة الشفافية نحو العاملين- مقال منشور بجريدة صدى البلد albaladonline.com بتاريخ 15/6/2008.

الشركة، وكذلك الضغوطات التي تمارسها المنظمات الدولية المهتمة بهذا الموضوع[1].

الفرع الثاني

أسباب ظهور الفساد الإداري في المجتمع السعودي

الغصن الأول

الأسباب الاجتماعية للفساد الإداري

مما لا شك فيه أن الأسباب الاجتماعية تأتي في طليعة الأسباب المؤدية للفساد. فالتفاوت الصارخ في توزيع الثروات وافتقاد العدالة الاجتماعية، يعتبران بمثابة عوامل تغذية ونماء ودعم للفساد الإداري. ومرد ذلك إلى أن الفئات المتضررة من الفساد تتولد لديها رغبة ملحة في الحصول على مزيد من الثروات أو الوصول إلى مكانة ما، مما يدفعهم إلى الفساد توصلاً لتحقيق درجة من المساواة والعدالة الاجتماعية، بعد أن باتت مقتنعة بعدم جدوى السياسات الموضوعة، والتي ينتفع منها أفراد بعينهم دون غيرهم[2].

ومن غير الخفي على أحد الدور البارز الذي يلعبه انتشار الفقر والجهل، وعدم الإلمام المعرفي بحقوق الأفراد في المساعدة على انتشار الفساد. فتقاعس الدولة عن العمل على رفع رواتب العمال في القطاع العام، وعدم سعيها نحو تبصرة الأفراد بحقوقهم، فضلاً عن قيام العلاقات داخل الأجهزة على نوع من الروابط القائمة على النسب والقرابة، كل ذلك يخلق التربة المناسبة لنمو الفساد، ويدفع العامل للبحث عن مصادر أخرى، حتى ولو كانت غير شرعية.

فضلاً عن غياب الإعلام عن القيام بدوره في توعية الأفراد، ومرد ذلك إلى أمرين عدم تمتعه بالحرية المناسبة في القيام بدوره، وكذلك عدم السماح له بالإطلاع على المعلومات والسجلات، التي من شأنها أن تكشف عن مختلف التجاوزات. بالإضافة إلى ضعف المجتمع المدني، وتراجع دوره بشكل كبير، وكذلك ضعف المؤسسات المتضطلعة بمكافحة الفساد.

ومما لا شك فيه أن الأجهزة الإدارية لا تعمل بصورة منفصلة عن المجتمع، فالبيئة الخارجية لها الأثر البالغ على سلوك العاملين بها[3]. فالبيئة الاجتماعية للأفراد تغرس فيهم القيم الموروثة والمنقولة إلى المجتمع، والتي تلعب دور

---

[1] - د/ محمد مصطفى سليمان-حوكمة الشركات ودور أعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين- الدار الجامعية- الإسكندرية- 2008- ص 115.

[2] - د/ إكرام بدر الدين، د/ جلال معوض- الفساد الإداري- دار الثقافة العربية- القاهرة- 1992- ص 28

[3] - د/ عامر الكبيسي- الفساد والعولمة تزامن لا توأمة- المكتب الجامعي الحديث- الرياض- 2005- ص 95

الضابط السلوكي للأفراد. ولا ريب أن هذه القيم قد تكون سببًا في شيوع الفساد في الجهاز الإداري، وخروجه عن قواعد العمل المرسومة له[1].

فالقيم والثقافة في بعض المجتمعات لها دور موثر وجلي في اعتبارها من مسببات الفساد، وفي مجتمعات أخرى قد تعد من أدوات الرقابة والضبط. ففكرة العائلة على سبيل المثال، وارتباط الفرد بأقاربه وأصدقائه وقبيلته، قد تدفعه إلى السعى نحو منحهم مزايا عينية أو أدبية، من خلال تدبير فرص للعمل، وفرص للتعليم، أو منح ترقية وظيفية غير مستحقة، إلخ. ويترتب على ذلك بزوغ ظاهرة الفساد في ممارسة الوظيفة العامة[2].

ويقرر البعض[3] بأن بعض المتغيرات الاجتماعية من شانها أن تسهم في توفير أجواء الفساد، وتحفز على ممارسته. ففي دراسة أجريت على عدد من القادة الإداريين في كل من السعودية، الكويت، مصر، الأردن، لبنان ثبت أن هؤلاء المديرين يعملون أفكارهم وقيمهم في اتخاذ القرارات وفقًا للعلاقات الشخصية، وتقديم الولاء على الكفاءة والمصلحة العامة، ومحاباة الأقارب والعشيرة والطائفة[4].

الغصن الثاني

الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري

ما لا ريبة فيه أن الجريمة من وجهة نظر الاقتصاديون ذات جانب نفعي بالمقام الأول. فقرار الفرد بانتهاك القانون مرجعه إلى عدة حسابات عقلانية بين المنافع المستجلبة و التكاليف المتوقعة. ومن ثم فإن زيادة المنافع – من وجهة نظر من ينتوي ارتكاب الجريمة- على التكاليف، تعضد من قراره بارتكاب الجريمة، والعكس. وعلى ذلك يكون تعزيز إجراءات الرقابة والحماية للأموال العامة والخاصة، بجانب فرض عقوبات صارمة، سيؤدي إلى الحد من ظاهرة الجريمة بوجه عام والفساد بوجه خاص[5].

ومن الجدير بلفت الانتباه أن العوامل الاقتصادية تفترق إلى نوعين: الأولى: ظروف اقتصادية عامة، تتعلق بالدول وما تمر به من مراحل أو ظروف اقتصادية. والثاني: ظروف اقتصادية خاصة: والتي تتعلق بمرتكبي الفساد. فالموظف الحكومي-وعلى الأخص في الدول النامية- يعاني من تدني الرواتب والامتيازات

---

[1] - د/صلاح مناور الحجيلي - بعض العوامل المؤثرة في الفساد الإداري بالجمارك - رسالة ماجستير - أكاديمية نايف للعلوم الأمنية الرياض- السعودية- 2001- ص 45

[2] - د/ إكرام بدر الدين، د/ جلال معوض- الفساد الإداري - مرجع سابق- ص 30

[3] - د/ عامر الكبيسي- الفساد والعولمة تزامن لا توأمة- مرجع سابق- ص 96.

[4] - د/ صلاح مناور الحجيلي- بعض العوامل المؤثرة في الفساد الإداري بالجمارك - مرجع سابق- ص 46.

[5]- د/ منقذ داغر محمد- علاقة الفساد بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها- مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية- الإمارات العربية المتحدة- 2001- ص12، 13

الممنوحة له؛ ما يجعله عاجزًا عن الوفاء بمتطلبات أسرته الضـرورية؛ ومن ثم قـد تدفعه هذه الظروف لقبول الهدايا والرشوة من أصحاب الحاجات، من أجل تكملـه مرتبه للتغلب على صعوبات المعيشة. والعكس صحيح. فـإذا كـان الموظـف يتمتـع بدخل مرتفع أو على الأقل متناسب مع مستويات الأسعار السائدة، فسـيتمكن من سد حاجاته، وبالتالي تقل نسبة جنوحه إلى الانحراف.

ولقد أكدت الكثير من الدراسات أن عوامل مثـل الفقـر، ارتفـاع المرتبـات، ضعف الرواتب تعد عامل ضغط شديد على الموظف، من شأنها أن تجعلـه يسـلك طريق الفساد. ويرى البعض على خلاف ذلك أن ارتكاب الجريمة ليس من أسـبابه الحتمية التخلف الاقتصادي واستشـراء الفقـر، أي أن العلاقـة بينهم ليسـت علاقـة حتمية سببية. ومرد ذلك إلى أن الجريمـة يرتكبهـا الفقـراء والأغنيـاء على السـواء؛ ومن ثم فـإن المسـتوى الاقتصـادى لا يمكن أن يعـد بمفـرده الـدافع نحـو ارتكـاب الجريمـة، ولا يمكن –بحسـب وصـفهم- إدخالـه في زمـرة العوامـل المؤديـة إلى الانحراف.

فالدراسات العملية أثبتت كذلك أن كافة صـور الانحـراف قـد تقـع من أفـراد يتمتعون بمستوى معيشي مرتفـع. ومـا يـدلل على ذلـك الفسـاد الكبـير الـذي قـد يرتكبه الوزراء وكبار الدولة، ممن لهم رغبة في مزيد من الترف و الرفاهيــة. وفي ذلك يقول العلامة ابن خلدون أن السبب الحقيقي للفساد مرجعه إلى تحـري أهـل القمة الطبقية العيش دومًـا في عيشـة مرفهـة هانئـه، والعمـل على سـد نفقـاتهم الكمالية[1].

ويضاف لكل ما سبق من ظروف خاصة بـالموظف، **الظروف الاقتصـادية العامة** التي قد تمر بهـا البلاد مثـل التحـولات الاقتصـادية، والتقلبـات الاقتصـادية، والدورات الاقتصادية. ولا يخفي على أحد الأضرار التي تسبب بها فيروس كورونـا، على أثـر الغلـق الكامـل في بعض الـدول؛ وهـو مـا أثـر على التجـارة العالميـة واقتصاديات كافة الدول. ولعل ما يحدث أثناء كتابتي لهذا البحث من غـزو القـوات الروسية لأوكرانيا لخير دليل على الاهتزاز الاقتصادي و الموجـات التضـخمية الـتي تضـرب العـالم، والأثـر المـترتب على قطـاع النفـط، وكـذلك تجـارة القمح والغـاز الطبيعي، وغيرها.

الغصن الثالث

الأسباب القانونية للفساد الإداري

منذ نشأة الخليقة، والإنسان يتلمس بفطرتـه وبغريزتـه الـتي ركب عليهـا من اللـه عـز وجـل، سـبل حياتـه وبقائـه على وجـه الأرض. فهـو لا يسـتطيع أن يعيش منفردًا معزولًا عن باقي أقرانه. وهو في سـبيل ذلـك يتعـاون مـع أبنـاء جنسـه من أجـل تحصـيل كفايتـه. ولكن النفس الإنسـانية في ذات الـوقت جُبلت على الأنانيـة

[1] - د/صلاح مناور الحجيلي بعض العوامل المؤثرة في الفساد الإداري بالجمارك - مرجع سابق - ص 1

المفرطة التي تجعل الإنسان مستهدفًا تحقيق مصالحه الشخصية والفردية بإطلاق، أيا كانت النتائج.

من هنا كانت القواعد القانونية بما تتضمنه من ضوابط ومعايير، ضرورة اجتماعية واقتصادية وسياسية ملحة؛ لوقف الصدام والنزاع الاجتماعي بين الأفراد وتنظيم سلوكهم، وإقامة التوازن بين الحريات والمصالح المتعارضة، والحفاظ على الحقوق المشروعة لكل فرد؛ بهدف تحقيق الأمن والاستقرار والعدالة في المجتمع.

بيد أن القوانين في ذاتها قد تكون غطاءً لبعض مظاهر الفساد، بل قد تلعب دورًا في نشره واستفحاله، ولعل ذلك مرده إلى عدة أمور: **أولًا:** إصدار القوانين بصورة متتالية، ودون عمل استقصاء اجتماعي ملائم؛ وهو ما يعرف بظاهرة التضخم التشريعي[1]. **ثانيًا:** إزدواجية تطبيق النصوص القانونية؛ نظرًا لاستشراء الفساد في منظومة العدالة. **ثالثًا:** اتباع الأساليب التقليدية في التحقيق، وإثبات التهم، وعدم تطوير عمل الأجهزة القضائية والأمنية. **رابعًا:** كثرة الثغرات القانونية وعدم وضوح النصوص القانونية، مما يفتح الباب أمام الموظف لإعمال سلطته التقديرية، وهو ما يعطى الفرصة أمامه للفساد. **خامسًا:** ظاهرة القصور التشريعي[2] تساهم - بما لا يدع مجالًا للشك- في انتشار جرائم الفساد.

الغصن الرابع

الأسباب التنظيمية والإدارية للفساد الإداري

من غير المنكور أن الإدارة تهدف دومًا إلى تحقيق المصلحة العامة، وكافة التنظيمات تضع نصب عينيها هذا الهدف باعتباره غاية عليا للعمل الإداري، وتحقيقًا للحقوق والحريات الفردية. فإذا حدث أن أساءت الإدارة سلطتها وتراخت عن عمد في تنفيذ روح القوانين؛ فلا ريب في الانحراف في استعمال السلطة سيظهر ، ومن ثم يؤدي إلى الفساد الإداري[3].

والإدارة العامة- كما هو معلوم- هي مجموع المرافق والمصالح والوحدات التابعة للدولة، والتي تقوم بخدمة المواطنين من أجل إشباع حاجاتهم الأساسية، من خلال أعمال التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة، وكل ذلك في إطار

---

[1]- Savatier(R.):”L’inflation legislative et l’indigestion du corps”,social corn,1977,p.43-48.

[2] - د/ نعيم عطيه- في الروابط بين القانون والدولة والفرد - دار الكاتب العربي للطباعة والنشر- القاهرة- 1968- ص 31 وما بعدها.

[3] - د/ محمد حسن قدري- الفساد الإداري- مجلة الفكر الشرطي- المجلد14- العدد 54- الإمارات العربية المتحدة- 2005- ص 178

السياسة العامة المتبعة في الدولة[1]. ويوضح البعض أن الدافع وراء الفساد هو وجود بيئة تتساند فيها السياسة العامة للحكومة مع نظام بيروقراطي[2].

والأسباب الإدارية البحتة، ترجع أساسًا إلى ما يلي: وجود مركزية إدارية، عدم تحديد الاختصاصات الإدارية، زيادة عدد الموظفين على المطلوب، عدم وضع الهياكل الوظيفية، ثم الانحراف في السلطة[3]، إضافة إلى ضعف الرقابة الإدارية، وسوء تسيير المرافق العامة.

أما الأسباب التنظيمة فتعني أن المنظمة ذاتها هي السبب الرئيسي في انتشار ظاهرة الفساد، ويمكن تلمس ذلك في حال كانت الإدارة العليا للمنظمة هى نفسها أحد الأسباب الرئيسية المؤدية إلى تفشي ظاهرة الفساد.

الغصن الخامس

الأسباب السياسية للفساد الإداري

ما لا ريبة فيه أن الأسباب السياسية تعد من أخطر أسباب الفساد، ويرجع ذلك إلى ما تملكه النخب السياسية ومن حصانات تستطيع من خلالها التحايل على القوانين والتملص من العقاب. ففساد السلطة السياسية يعطي إشارة البدء لمن هم دونهم من أجل السير في ذات الاتجاه، دون حسيب أو رقيب. كذلك فإن سيطرة الطبقة الفاسدة على الثروات والممتلكات من شأنه تمكينهم من استغلال سلطاتهم في تحقيق مآربهم الشخصية.

فالفساد يستشري هنا في وجود قوانين وأنظمة تحمي الفئة المسيطرة والعاملين معها، وذلك دونما ثمة مساءلة أو محاسبة من قريب أو بعيد. ولعل ارتفاع معدل تدوير القيادات بين المناصب السياسية والإدارية له دور كبير في ممارسة الفساد الإداري، ويتأتى ذلك من خلال إسراعهم بجمع أكبر قدر من المال قبل تركهم لمناصبهم، فضلًا عن ممارسة بعضهم لما يعرف الأرض المحترقة، أي وضع العراقيل كل قيادي جديد، بهدف منعه من السير في طريق الإصلاح ومحاربة الفساد[4].

ومن الجدير بالذكر أن ظاهرة تزاوج السلطة والمال تعد من الأسباب المؤدية للفساد كذلك، حيث تتداخل العلاقات الاجتماعية مع العلاقات المالية أو الاقتصادية، فيترتب على ذلك حدوث الوساطة والمحسوبية، خاصة إذا ما ترتب

---

[1] - د/ منى رمضان محمد بطيخ- الإدارة العامة بين البيروقراطية والفساد الإداري "الواقع والمأمول" - دار النهضة العربية- القاهرة- الطبعة الأولى - 2014- ص 13.

[2] - لمزيد من التفصيل: راجع: د/ محمد صلاح الدين فهمي – الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية- دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب- الرياض- 1994- ص 50

[3] - د/ محمد حسن قدري- الفساد الإداري - مرجع سابق- ص 178 وما بعدها

[4] - د/ لؤي أديب العيسى- الفساد والبطالة- مرجع سابق- ص 50.

على ذلك تربح ذوي السلطة بطريق مباشر أو غير مباشر من هذه السلطة الوظيفية أو السياسية[1].

ومن المقطوع به أن الفساد والديمقراطية تجمعهما علاقة عكسية، ذلك أن نمو أحدهما كفيل بالحد من نمو الأخر. بالإضافة إلى أن مستويات الفساد تشهد ارتفاعًا جليًا مع زيادة نسبة وسائل الإعلام المملوكة للدولة. وكذلك غياب المساءلة والنزاهة والشفافية الناتجة عن ضعف الحكم الراشد يساعدان في انتشار الفساد[2]. ومن المعلوم أن الحكم الراشد والأداء الفعال للأجهزة الحكومية لا يمكن بلوغهما إلا بتحقيق المشاركة المجتمعية، والحرص على تأكيد معايير الشفافية والمساءلة أمام القانون[3].

الفرع الثالث

آثار الفساد الإداري على الفرد والمجتمع السعودي

الغصن الأول

الأضرار الاجتماعية

من غير المشكوك فيه أن الفساد يؤدي إلى عدة آثار اجتماعية سلبية، ولعل في طليعة هذه الآثار سريان الإحباط، وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، وخلخلة القيم الأخلاقية والمجتمعية، وعدم تكافؤ الفرص، وبروز التعصب والتطرف في الأراء، وانتشار الجريمة كرد فعل لانهيار القيم. فلا ريب في أن انهيار الجوانب المعنوية للإنسان نتيجة الضرر والإحباط اللذان يصيبانه، يعتبر عقبة كبيرة تعترض طريق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ولها نفس خطورة الأضرار الأخرى الأكثر مادية[4].

والفساد يؤدي- دون شك- إلى عدم المهنية، وتراجع الاهتمام بالحق العام، وفقدان قيمة العمل، والتقليل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي، والشعور بالظلم لدي الغالبية؛ مما يكون بالغ الأثر في وانتشار الفقر، وحدوث الاحتقان الاجتماعي، وزيادة حجم المجموعات المهمشة والمتضررة(كالنساء والشباب والأطفال)، وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع. فالإنسان عندما يكون في حالة احتياج وفقر؛ قد تضعف نفسه، فيميل إلى إسقاط المبادئ الأخلاقية من حساباته، ومن ثم يقع في براثن الفساد نتيجة لذلك[5]. ومن

---

[1] - لمزيد من التفصيل: راجع: د/ حمدي عبد العظيم- عولمة الفساد وفساد العولمة - الدار الجامعية مصر- الطبعة الأولى -2008 - ص 57.

[2]- د/ مصطفي كامل السيد، د/ صلاح سالم زرنوقة- الفساد والتنمية"الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية"-مركز دراسات وبحوث الدول النامية- جامعة القاهرة- مصر- 1999- ص8

[3]- د/ حسن أبشر الطيب- أهمية التخطيط لمواجهة الفساد العالمي - مرجع سابق- ص 118-120

[4] - د/ محمد صلاح الدين فهمي – الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية- مرجع سابق- ص 99.

ثم تكون النتيجة الحتمية لما سبق أن يحدث تداخل وتقاطع بين كل من الفساد والجريمة المنظمة.

ولا ريب في أن مثل هذا الفساد خطير للغاية؛ كونه مرتبط بفوائد اقتصادية كبيرة، ومن شأنه إضعاف قدرة سلطات الدولة على الحفاظ على القانون والنظام، فضلًا عن أنه جريمة في حد ذاته. ولا ريب في أن الفساد يزيد من احتمال وقوع جرائم أخرى مثل الاتجار بالمخدرات وغيرها. ويمكن أن تكون العلاقة تبادلية، فكلما زادت جرائم الاتجار بالمخدرات، فذلك يعني زيادة مستوى الفساد، وذلك من خلال تشجيع الرشوة وغسل الأموال.

وتتبدى أثار الفساد على الجوانب الاجتماعية في ما يلي:

1- الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية بين الناس. 2- انتشار الفقر. 3- زعزعة القيم الأخلاقية.

4- الاعتقاد بمشروعية الأفعال الإجرامية. 5- ترسيخ نزعة الأنانية. 6- التأثير على الكفاءة والفاعلية. 7– استفحال ظاهرة الظلم. 8- تبديد المساعدات الإنسانية والدعم الموجه للفقراء.

الغصن الثاني

الأضرار الاقتصادية

مما لا شك فيه أن للفساد آثار سلبية على الجانب الاقتصادي، ويعد " المقريزي" من أوائل المفكرين الذين اتجهوا إلى تحليل أثار الفساد على الاقتصاد، وكان ذلك في مطلع القرن الخامس عشر. حيث اعتبر الفساد عاملًا من عوامل إحداث الأزمات الاقتصادية، من خلال السياسات الاحتكارية التي تمارسها السلطة، استنادًا إلى ما لديها من مخزون للضرائب، وكذلك نفوذ موظفيها على الأموال العامة[1].

فالفساد يؤثر على الأداء الاقتصادي من خلال عدة أوجه، حيث يعوق الفساد النمو الاقتصادي، الاستثمار، الإنفاق الحكومي، الصرف الأجنبي والأسواق المالية، ويؤدي إلى نهب موارد الدول.

الغصن الثالث

الأضرار الإدارية

---

[5]- د/ مصطفي كامل السيد، د/ صلاح سالم زرنوقة- الفساد والتنمية"الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية"- مرجع سابق- ص14

[1] - د/ علي جواد، د/ ماجد علوان - الفساد الإداري وآليات التقليص- مجلة القادسية في الآداب والعلوم التربوية - المجلد 11- العدد الأول- العراق -2012- ص 237.

مما لا ريب فيه أن المتتبع لأدبيات الكتابة في مجال الفساد، يلاحظ بوضـوح التركيز على آثار الفساد السياسية والاقتصادية في المقام الأول، مع إغفـال الآثـار الإدارية للفساد على الجهاز الإداري نفسه، حيث يعد الجهاز الإداري أول المتـأثرين بالفساد، باعتباره مسرح الجريمة[1]. فهنالك العديد من مظاهر التـأثر، ولعـل أبرزهـا يتبدى في النقاط التالية:

1- الانحراف بمقاصد القرار عن المصلحة العامة. 2- إعاقة جهود الرقابة.

3- الإخلال بواجبـات الموظـف للوظيفـة العامـة. 4- تحويـل التخطيـط إلى عمليـة صورية.

5- الحـد من فاعليـة نتـائج جهـود التنظيم الإداري. 6- الإخلال بواجبـات الوظيفـة العامة.

الغصن الرابع

الأضرار السياسية

مما لا شك فيه أن الفساد يفرز بيئـة غـير ديمقراطيـة، تتسـم بعـدم الثقـة، وعدم احترام المؤسسات والسلطات الدسـتورية، وضـعف القيم الأخلاقيـة، ويـؤثر كذلك على شرعية الدولة من خلال إضعاف مؤسساتها، وتغير ثقة الناس بهـا عنـد تزوير الانتخابات، وتجاهل إرادتهم[2].

وفي غيـاب النظـام السياسـي القـائم على الشـرعية وتقصـي المسـاواة والعدالة الاجتماعية بين أفراده، قد يتسبب الفساد في إشعال فتيل الحرب، وعلى الأخص عندما يتم تفضيل فئات اجتماعية معينة في عملية توزيع الموارد، وومن ثم تتأجج المشاعر السلبية، وتشتعل العداوة بينهـا وبين الفئـات المهمشـة. ومن ذلـك على سبيل المثال، النزاعات التي كانت متأججة في كثير من الدول الإفريقية مثل ليبيريا ورواندا، والتي تعد دليلًا على الروابط الوثيقة بين أفعال السياسـة والـتراكم الاقتصادي، وحدوث الاضطرابات داخل المجتمع.

ويؤكد البعض أن وضع أجندة صـارمة لمكافحـة الفسـاد قـد يكـون من شـأنه إعاقة عملية بناء السلام الاجتماعي، إذ أن المصالحة الوطنية بعـد الـنزاع غالبًـا مـا تتبـع سياسـة التهدئـة والواقعيـة. وهـذا لا ينتج بالضـرورة نظامًـا عـادلًا لتوزيـع السلطات، ومرد ذلك إلى أنه يعد بمثابة توزيـع لأصـول الدولـة بتحفـيز من القـوى السياسية[3].

---

[1] - د/ محمد على سويلم- السياسة الجنائيـة لمكافحـة الفسـاد "دراسـة مقارنـة" - دار المصـرية للنشر والتوزيع - مصر- الطبعة الأولى - 2015- ص 54.

[2]- د/ مصطفي كامل السيد، د/ صلاح سالم زرنوقة- الفساد والتنمية"الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية"- مرجع سابق- ص 11.

ويمكن القول بأن الفساد يؤدي إلى آثار سياسية سـيئة ووخيمـة، فهـو يـؤدي إلى انعدام الشرعية، عدم العقلانية في اتخاذ القرارات، عدم الاستقرار السياسي، هدم النظام السياسي وظهور حكومات النهب، انتهاك حقوق الإنسان، وغيرهـا من الآثار الفتاكة.

[3] - د/ مصطفي كامل السيد، د/ صلاح سالم زرنوقة- الفساد والتنمية"الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية"- مرجع سابق- ص 20- 21